Ghazali bin Mat dan lain-lain lwn Pengarah Tanah dan Galian Negeri Terengganu dan satu lagi

MAHKAMAH RAYUAN (PUTRAJAYA) — RAYUAN SIVIL NO T-01(NCVC)(W)-287–08 TAHUN 2015
ZAWAWI SALLEH, VERNON ONG DAN ABDUL RAHMAN SEBLI HHMR
12 JANUARI 2017

Undang-Undang Tanah — Penempatan tanah — Tanah kerajaan negeri — Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri yang baru membatalkan keputusan Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri yang terdahulu yang menempatkan 32 peserta FELCRA Bukit Kapah-II dan bersetuju memberikan sebahagian FELCRA Bukit Kapah-II kepada peserta FELCRA Bukit Kapah-I ('FBK-I') — Sama ada perayu-perayu tidak diberi hak representasi — Sama ada responden-responden melanggar hak-hak semula jadi perayu-perayu — Sama ada keputusan Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri tidak munasabah dan dibuat sewenang-wenangnya — Sama ada perayu-perayu berhak mendapatkan hakmilik di bawah FBK-I — Akta Tanah (Kawasan Penempatan Berkelompok) 1960

Perayu-perayu dalam tindakan ini merupakan peserta-peserta rancangan penempatan berkelompok ('FBK-I') di bawah Akta Tanah (Kawasan Penempatan Berkelompok) 1960 ('Akta') dan juga berdasarkan perjanjian yang ditandatangani pada tahun 1978 bersama dengan FELCRA ('perjanjian tersebut'). Tindakan semasa adalah berpunca daripada tindakan Kerajaan Negeri Terengganu melalui kertas Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri ('MMKN') Bil 510A/2004 bertarikh 28 April 2004 ('keputusan tersebut') yang telah membuat keputusan untuk membatalkan keputusan: (a) MMKN Bil 1211/2002 yang bersetuju menempatkan 32 peserta FELCRA Bukit Kapah-II ('FBK-II'); dan (b) MMKN Bil 811/2003 yang bersetuju sebahagian FBK-II diberikan kepada peserta FBK-I dan membatalkan FBK-II sebagai Skim PPRT. Perayu-perayu kemudian telah diberikan surat oleh responden pertama memaklumkan mengenai keputusan MMKN tersebut dan memerintahkan kesemua perayu-perayu untuk mengosongkan pegangan mereka di FBK-II dan jika gagal berbuat demikian, tindakan undang-undang akan diambil terhadap mereka. Susulan itu, perayu-perayu telah memfailkan tuntutan di Mahkamah Tinggi bagi menuntut hak mereka ke atas FBK-II. Mahkamah Tinggi telah menolak tuntutan perayu-perayu, oleh itu, perayu-perayu telah memfailkan rayuan semasa. Perayu-perayu berhujah bahawa mereka tidak diberikan apa-apa peluang untuk membuat representasi sebelum MMKN membuat keputusan tersebut, oleh itu responden-responden telah melanggar hak-hak semula jadi perayu-perayu. Selain itu, perayu-perayu berhujah bahawa keputusan tersebut adalah tidak munasabah dan dibuat

secara sewenang-wenangnya. Perayu-perayu juga menegaskan bahawa mereka berhak mendapatkan hakmilik di bawah FBK-I kerana keputusan tersebut secara jelas menyatakan untuk 'menempatkan semula 26 peserta FBK-II ke dalam peringkat 1.

Diputuskan, membenarkan sebahagian rayuan perayu-perayu dengan kos sebanyak RM30,000:

(1) Tidak ada keterangan dokumentari atau lisan yang boleh menunjukkan bahawa: (a) penempatan dan/atau pendudukan perayu-perayu di FBK-II telah didaftarkan dalam daftar pegangan-pegangan; (b) perayu-perayu telah diarahkan untuk membayar atau menyempurnakan apa-apa bayaran seperti premium tanah, cukai tanah dan apa-apa bayaran berkaitan dengan FBK-II bagi membolehkan hakmilik dikeluarkan; dan (c) perayu-perayu telah memasuki apa-apa perjanjian dengan FELCRA berhubung penyeliaan, pengurusan dan penempatan berkelompok di FBK-II. Oleh itu, MMKN dan/atau responden-responden tidak berkewajipan untuk memberi peluang kepada perayu-perayu untuk membuat representasi dan diberi hak untuk didengar sebelum MMKN membuat keputusan tersebut (lihat perenggan 31–32).

(2) Hujahan perayu-perayu bahawa keputusan tersebut adalah tidak munasabah dan dibuat secara sewenang-wenangnya tidak mempunyai merit. Keputusan tersebut adalah melibatkan polisi sosial, ekonomi dan politik. Mahkamah hendaklah berhati-hati dalam mempersoalkan polisi dan dasar yang diputuskan oleh kerajaan negeri. Tambahan pula MMKN telah mengekalkan kembali status quo FBK-II sebagai rancangan saham PPRT dan perayu-perayu telah dibekalkan penempatan mereka di FBK-I (lihat perenggan 33).

(3) Perayu-perayu tidak pernah didapati melanggar atau ingkar terhadap pematuhan syarat-syarat secara nyata atau tersirat atau kewajipan-kewajipan pendudukan di FBK-I kerana tiada prosiding kemasukan semula telah diambil terhadap mereka di bawah s 22 Akta. Hak-hak perayu-perayu untuk pendudukan dalam jangkaan hakmilik akan hanya terhapus di sisi undang-undang sekiranya prosiding kemasukan semula telah dilaksanakan. Perayu-perayu adalah berhak kepada relif alternatif, iaitu mereka diberi hakmilik di bawah FBK-I dengan segala kos bagi pengukuran dan urusan pecah lot ditanggung oleh responden-responden. Dalam apa jua keadaan sekali pun, penghakiman yang membenarkan relif alternatif perayu-perayu adalah adil dan saksama kerana terdapat keterangan yang menunjukkan bahawa terdapat peserta-peserta yang telah diberi hakmilik pada tahun 2012 (lihat perenggan 39, 42 & 44).

A **[English summary**

The appellants in this action were participants of the group resettlement plan ('FBK-I') under the Land (Group Settlement Areas) Act 1960 ('the Act') and based on the agreement executed with FELCRA on 1978 ('the said agreement'). The present action arose from the State Government of Terengganu's decision to, vide the State Government Executive Council ('MMKN') Bil 510A/2004 dated 28 April 2004 ('the said decision') in agredding to place 32 FELCRA Bukit Kapah II participants ('FBK-II'); and (b) MMKN Bil 811/2003 in agreeing that part of FBK-II be given to the participants of FBK-I and quashing FBK-II as part of the PPRT scheme. The appellants were given a letter by the first respondent notifying them of the MMKN's decision and ordering the participants to vacate their possession over FBK-II failing which legal actions would be taken against them. Following that, the appellant filed a claim at the High Court, claiming for their rights over FBK-II. The High Court dismissed the appellants' claim. Hence the present appeal by the appellants. The appellants submitted that they were not given any opportunity to make representations before MMKN made the decision and therefore the respondents had breached the appellants' inherent rights. In addition to that, the appellants submitted that the decision was unreasonable and was arbitrarily-made. The appellants also averred that they were entitled to the title under FBK-I as the decision stated clearly that it was to provide resettlement of the 26 participants under phase 1.

Held, allowing the appellants' appeal in part with costs in sum of RM30,000:

(1) There was no documentary or oral evidence that showed: (a) the settlement and/or occupation of the appellants in FBK-II had been registered in the register of titles; (b) the appellants were ordered to pay or complete any payment such as land premiums, land taxes and any payments relating to FBK-II to enable the issuance of the title; and (c) the appellants entered into any agreement with FELCRA in relation to the supervision, management and group placement in FBK-II. Therefore, the MMKN and/or respondents were not obliged to provide the appellants with the opportunity to make representations and be given the right to be heard before the MMKN decides (see paras 31–32).

(2) The appellants' submission that the decision was unreasonable and was arbitrarily made was devoid of merit. The decision involved social, economic and political policies. The court shall be slow in questioning policies decided by the state government. Furthermore, the MMKN had retained the status quo of FBK-II as a PPRT shares plan and the appellants were provided with a settlement in FBK-I (see para 33).

(3) The appellants were never been found to be in breach or in default of compliance with the express or implied conditions or the obligations of the occupation in FBK-I as no land proceedings were taken against them

under s 22 of the Act. The rights of appellants to occupy in the estimation of the title would only be waived if the reinstatement proceedings have been executed. The appellants were entitled to alternative relief, ie they were given the title under FBK-I with all the costs of measuring and breaking the lot borne by the respondents. In any case, the judgment which allowed the alternative relief was fair as there was evidence showing that there were participants who were given titles in 2012 (see paras 39, 42 & 44).]

Nota-nota

Untuk kes mengenai tanah kerajaan negeri, lihat 8(3) *Mallal's Digest* (5th Ed, 2017 Reissue) perenggan 3966.

Kes-kes yang dirujuk

B Surinder Singh Kanda v The Government of the Federation of Malaya [1962] 1 MLJ 169, PC (dirujuk)

Darahman bin Ibrahim & Ors v Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri Perlis & Ors [2008] 4 MLJ 309, MP (dirujuk)

Fauzilah Salleh v Universiti Malaysia Terengganu [2012] 4 CLJ 601, MT (dirujuk)

Karun Maksima Sdn Bhd lwn Pentadbiran Tanah Daerah Port Dickson dan lain-lain [2015] MLJU 2230; [2016] 3 CLJ 52, MR (dirujuk)

Ketua Pengarah Kastam v Ho Kwan Seng [1977] 2 MLJ 152; [1975] 1 LNS 72, MP (dirujuk)

Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan (Felda) lwn Ramli bin Abdul Rahman dan lain-lain dan satu lagi rayuan [2014] 4 MLJ 347; [2014] 7 CLJ 339, MR (diikuti)

Litus Jau & Anor v Boustead Pelita Tinjar Sdn Bhd & Ors [2014] 1 MLJ 794 (dirujuk)

North East Plantations Sdn Bhd lwn Pentadbir Tanah Daerah Dungun & satu lagi [2011] 4 CLJ 729, MP (dirujuk)

Selvaraju a/l Ponniah v Suruhanjaya Perkhidmatan Awam Malaysia & Anor [2007] 7 MLJ 1; [2007] 6 CLJ 245, MP (dirujuk)

Wong Kin Hoong & Anor (suing for themselves and on behalf all occupants of Kampong Bukit Koman, Raub, Pahang) v Ketua Pengarah Jabatan Alam Sekitar & Anor [2013] 4 MLJ 161, MP (dirujuk)

Undang-undang yang dirujuk

Akta Kebankrapan 1967 s 12(3)
Akta Perlindungan Pihak Berkuasa Awam 1948 s 2(a)
Akta Relief Spesifik 1950 s 44(1)
Akta Tanah (Kawasan Penempatan Berkelompok) 1960 ss 10, 10(1)(b), 12, 12(2), (3), (4), 22
Kaedah-Kaedah Mahkamah 2012 A 53 k 1
Kanun Tanah Negara ss 40, 78(3)

Rayuan daripada: Guaman No 22NCVC-40–12 Tahun 2013 (Mahkamah Tinggi, Kuala Terengganu)

Mohd Salleh bin Abbas (Abdul Haris Abdul Malik bersamanya) (Abdul Haris & Co) bagi pihak perayu-perayu.

Shaharliza bt Ab Razak (Pejabat Penasihat Undang-Undang Negeri Terengganu) bagi pihak responden.

Zawawi Salleh HMR (menyampaikan penghakiman mahkamah):

PIHAK-PIHAK

[1] Dalam penghakiman ini, pihak-pihak akan dirujuk seperti kedudukan mereka di Mahkamah Tinggi.

[2] Perayu-perayu ialah plaintif-plaintif di Mahkamah Tinggi yang pada semua masa material adalah peserta-peserta rancangan penempatan berkelompok di bawah Akta Tanah (Kawasan Penempatan Berkelompok) 1960 ('Akta 530'). Rancangan penempatan berkelompok ini dimajukan dan ditadbirkan oleh FELCRA.

[3] Responden pertama ialah defendan pertama di Mahkamah Tinggi yang pada semua masa material adalah Pengarah Tanah dan Galian Negeri Terengganu.

[4] Responden kedua ialah defendan kedua di Mahkamah Tinggi yang pada semua masa material adalah Pentadbir Tanah Daerah Hulu Terengganu.

TUNTUTAN

[5] 23 orang plaintif-plaintif dalam rayuan ini telah mengemukakan writ saman terhadap defendan-defendan menuntut relif-relif yang berikut:

(a) perintah pengisytiharan bahawa keputusan Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri ('MMKN') melalui Kertas Bil 510A/2004 bertarikh 28 April, 2004 adalah tidak sah, terbatal dan tidak boleh dilaksanakan;

(b) (i) perintah pengisytiharan bahawa plaintif-plaintif berhak menerima hakmilik ke atas pegangan-pegangan dalam Rancangan FELCRA Bukit Kapah Peringkat Ke-II ('FBK-II') mengikut pegangan-pegangan yang telah ditentukan dan diukur sepertimana yang terkandung dalam Jadual I perenggan 15 pernyataan tuntutan plaintif-plaintif; atau

(ii) sebagai alternatif, sekiranya hakmilik dalam Rancangan FBK-II tidak dapat diberikan kepada plaintif-plaintif, satu perintah

pengisytiharan bahawa plaintif-plaintif berhak mendapat hakmilik di bawah Rancangan FBK-I dengan segala kos bagi pengukuran dan urusan pecah lot ditanggung sepenuhnya oleh defendan-defendan; dan

(iii) satu arahan ('direction') daripada mahkamah yang mulia ini kepada defendan-defendan supaya melaksanakan perintah yang terkandung dalam perenggan 5(b)(i) atau perenggan 5(b)(ii) di atas;

(c) perintah pengisytiharan bahawa plaintif-plaintif berhak menerima hakmilik ke atas pegangan tanah seluas 1/4 ekar setiap seorang yang telah diperuntukkan kepada mereka sebagai tapak rumah kediaman tidak kira sama ada tanah tersebut sedang dan telahpun diduduki plaintif-plaintif atau tidak;

(d) perintah bahawa defendan-defendan dikehendaki mengambil tindakan di bawah s 10 Akta 530 dan s 44(1) Akta Relif Spesifik 1950 ('Specific Relief Act 1950') untuk mengeluarkan hakmilik ke atas pegangan-pegangan yang telah ditentukan dan diukur dalam FBK-II atau secara alternatifnya, dalam FBK-I;

(e) perintah bahawa defendan-defendan membayar kepada plaintif-plantif sejumlah wang ganti rugi am ('general damages'), ganti rugi khas ('special damages') dan ganti rugi teruk dan teladan ('aggravated and exemplary damages') yang akan ditaksirkan oleh mahkamah yang mulia ini;

(f) apa-apa perintah lain dan selanjutnya yang mahkamah yang mulia ini anggap sesuai dan berpatutan; dan

(g) bahawa kos tindakan ini ditanggung oleh defendan-defendan.

[6] Kami telah mendengar rayuan ini pada 26 June 2016. Di akhir penghujahan pihak-pihak, kami telah menangguhkan keputusan rayuan kepada suatu tarikh yang akan ditetapkan. Kini kami menzahirkan keputusan kami.

RINGKASAN FAKTA KES

[7] 23 orang plaintif-plaintif dalam rayuan ini adalah sebahagian dari 164 orang pemuda yang telah dipilih oleh Kerajaan Negeri Terengganu untuk menyertai rancangan penempatan berkelompok di bawah Akta 530 yang dimajukan dan ditadbirkan oleh Felcra. Terdapat dua rancangan yang terlibat iaitu Rancangan Felcra Bukit Kapah I ('FBK-I') dan Rancangan Felcra Bukit Kapah II ('FBK-II').

[8] Pada tahun 1978 dan 1979, plaintif-plaintif telah mula memasuki Rancangan FBK-I untuk meneroka tanah bagi tujuan penanaman kelapa sawit.

[9] Setiap peserta telah diberikan pegangan ('holdings') seluas sepuluh ekar sebagai tapak bagi tanaman kelapa sawit dan 1/2 ekar bagi tapak kediaman.

[10] Setiap peserta FBK-I adalah disyaratkan untuk menandatangani satu surat perjanjian dengan Lembaga Pemulihan dan Penyatuan Tanah Negara ('LPPTN'), yang fungsi-fungsi dan tugas-tugasnya kemudiannya telah diambil alih oleh Felcra. Setiap peserta juga telah diberikan wang pendahuluan sara hidup sebanyak RM65 sebulan. Jumlah ini akan ditambah menjadi RM200 sebulan apabila kelapa sawit telah mula mengeluarkan hasil. Bayaran sara hidup ini dianggap sebagai hutang yang mesti dibayar kepada FELCRA.

[11] Apabila tanaman kelapa sawit telah mengeluarkan hasil, FELCRA telah memotong sebahagian dari pendapatan hasil tersebut untuk:

(a) bayaran pendahuluan sara hidup; dan

(b) bayaran tahunan disatukan ('consolidated annual charges') untuk dibayar kepada Kerajaan Negeri Terengganu sebagai ganti bayaran premium di bawah Kanun Tanah Negara.

[12] Pada tahun 2002, pokok-pokok kelapa sawit telah menjadi tua dan tidak lagi ekonomik untuk diusahakan. Oleh itu, FELCRA bercadang untuk membuat penanaman semula kelapa sawit di Rancangan FBK-I. Bagi tujuan ini, pada tahun 2002 dan 2003, MMKN telah membuat keputusan untuk memberikan plaintif-plaintif satu kawasan di FBK-II sebagai ganti kawasan di FBK-I. 32 peserta, termasuklah 23 orang plaintif-plaintif di sini, enggan untuk berpindah dan menyertai rancangan tanaman semula tersebut. Alasan yang diberikan ialah mereka tidak mahu terus berhutang dengan FELCRA.

[13] Bagi melaksanakan keputusan MMKN tersebut, Kerajaan Negeri Terengganu telah mengarahkan plaintif-plaintif untuk membuat kerja-kerja pengukuran bagi tujuan pemberian hakmilik di Rancangan FBK-II. Setiap plaintif telah ditentukan lot masing-masing sebagaimana jadual yang dinyatakan dalam pernyataan tuntutan plaintif-plaintif.

[14] Kata peribahasa Melayu: sekali air bah, sekali pasir berubah. Pilihanraya umum pada bulan 2004 telah membawa penukaran kepada parti yang membentuk Kerajaan Negeri Terengganu. Atas alasan atau alasan-alasan yang tidak diketahui, kerajaan baru, melalui kertas MMKN bil 510A/2004 bertarikh 28 April 2004, telah membuat keputusan yang berikut:

Membatalkan keputusan:

(a) Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri (MMKN) Bil 1211/2002 (yang bersetuju menempatkan 32 peserta FELCRA Bukit Kapah-II); dan

(b) Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri (MMKN) Bil 811/2003 (yang bersetuju sebahagian FELCRA Bukit Kapah II diberikan kepada peserta Rancangan FELCRA Bukit Kapah I dan membatalkan FELCRA Bukit Kapah II sebagai Skim PPRT.

[15] Susulan dari keputusan di atas, setiap 23 plaintif-plaintif telah diberikan surat oleh defendan pertama memaklumkan mengenai keputusan MMKN tersebut dan memerintahkan kesemua 23 plaintif untuk mengosongkan pegangan mereka di rancangan FBK-II dan jika gagal berbuat demikian, tindakan undang-undang akan diambil terhadap mereka.

[16] Seperti yang dinyatakan sebelum ini, plaintif-plaintif tidak berpuas hati dengan keputusan tersebut dan telah mengemukakan tuntutan di Mahkamah Tinggi.

KEPUTUSAN MAHKAMAH TINGGI

[17] Pada 30 Julai 2015, Mahkamah Tinggi telah memutuskan bahawa tuntutan plaintif-plaintif melalui writ saman dan pernyataan tuntutan bertarikh 16 Disember 2013 tidak bermerit dan menolaknya dengan kos sebanyak RM4,000.

[18] Inti pati alasan-alasan Mahkamah Tinggi menolak tuntutan plaintif-plaintif bolehlah diringkaskan seperti berikut:

(a) plaintif-plaintif tidak boleh menggunakan alasan pendudukan dalam jangkaan hakmilik ('occupation in expectation of title') bagi menuntut hak untuk kekal menduduki rancangan FBK-II memandangkan hak dan kuasa untuk memberi kebenaran bagi mana-mana pihak menduduki kawasan penempatan berkelompok adalah di bawah bidang kuasa mutlak kerajaan negeri seperti yang diperuntukkan dalam s 10(1)(b) Akta 530; dan

(b) plaintif-plaintif tidak berhak untuk mendapat hakmilik di bawah Rancangan FBK-II kerana sub-s 12(3) Akta 530 memperuntukkan, antara lain, apa-apa pembayaran (di sini bayaran berkaitan ialah bayaran kepada jurukur berlesen) sebagai bukti untuk menuntut hak untuk menduduki kawasan penempatan berkelompok atau hak untuk diberikan hakmilik. Tambahan pula, sub-s 12(3) Akta 360 yang dibaca bersama dengan sub-s 78(3) serta s 40 Kanun Tanah Negara memperuntukkan secara jelas bahawa kerajaan negeri mempunyai kuasa untuk membatalkan hak menduduki kawasan penempatan berkelompok dan pemberian hakmilik sebelum nama plaintif-plaintif didaftarkan dalam daftar hakmilik. Rujukan dibuat kepada keputusan Mahkamah Persekutuan dalam kes *North East Plantations Sdn Bhd lwn*

Pentadbir Tanah Daerah Dungun & satu lagi [2011] 4 CLJ 729.

RAYUAN

[19] Dalam memorandum rayuan, plaintif-plaintif telah mengemukakan pelbagai alasan bagi mencabar keputusan Mahkamah Tinggi. Walau bagaimanapun, di hadapan kami, peguamcara terpelajar plaintif-plaintif telah memfokuskan cabaran tersebut kepada alasan-alasan berikut:

(a) keputusan MMKN bertarikh 28 April 2004 adalah tidak sah, terbatal dan tidak boleh dilaksanakan kerana:

(i) ia dibuat secara bertentangan dengan keadilan semulajadi ('natural justice'), terutamanya hak untuk didengar ('audi alteram partem') telah dinafikan kepada plaintif-plaintif sebelum MMKN membatalkan keputusan terdahulu; dan

(ii) keputusan yang dibuat adalah tidak munasabah dan dibuat secara sewenang-wenangnya;

(b) sekiranya plaintif-plaintif tidak berhak untuk mendapat hakmilik ke atas pegangan-pegangan di Rancangan FBK-II, secara alternatif plaintif-plaintif adalah berhak untuk mendapat hakmilik di Rancangan FBK-I kerana MMKN telah mengiktiraf kewujudan hak-hak plaintif di Rancangan FBK-I tersebut; dan

(c) plaintif-plaintif mempunyai pengharapan sah ('legitimate expectation') untuk mendapatkan hakmilik di Rancangan FBK-II.

KEPUTUSAN MAHKAMAH INI

Isu (a) dan (b)

[20] Isu (a) dan (b) adalah berkaitan antara satu sama lain. Oleh itu, kami akan membincangkan kedua-dua isu tersebut secara bersekali. Peguamcara terpelajar plaintif-plaintif berhujah bahawa plaintif-plaintif telah tidak diberi sebarang peluang untuk membuat representasi sebelum MMKN membuat keputusan pada 28 April 2004 yang membatalkan persetujuan untuk menempatkan dan memberi hakmilik kepada plaintif-plaintif di Rancangan FBK-II. Dengan demikian, dihujahkan bahawa defendan-defendan telah melanggar hak-hak semula jadi plaintif-plaintif untuk diberi peluang membuat representasi sebelum sesuatu keputusan yang menjejaskan kepentingan mereka dibuat.

[21] Bagi menyokong hujahannya, peguamcara terpelajar plaintif-plaintif membuat rujukan kepada kes-kes berikut:

(a) *B Surinder Singh Kanda v The Government of the Federation of Malaya* [1962] 1 MLJ 169 (PC); A

(b) *Ketua Pengarah Kastam v Ho Kwan Seng* [1977] 2 MLJ 152; [1975] 1 LNS 72 (MP);

(c) *Fauzilah Salleh v Universiti Malaysia Terengganu* [2012] 4 CLJ 601; dan B

(d) *Darahman bin Ibrahim & Ors v Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri Perlis & Ors* [2008] 4 MLJ 309 (MR).

[22] Dalam hujahan balasnya, peguamcara terpelajar defendan-defendan C mengatakan bahawa tidak terdapat sebarang peruntukan dalam Akta 530 dan Kanun Tanah Negara yang menghalang pihak berkuasa negeri untuk mengkaji semula dan/atau mengubah keputusannya terdahulu. Walaupun sudah terdapat keputusan MMKN pada 9 Oktober 2002 untuk memberi kebenaran kepada plaintif-plaintif untuk menduduki satu kawasan di Rancangan FBK-II, D namun tiada tindakan susulan seperti yang dikehendaki oleh undang-undang telah dibuat. Tiada daftar hakmilik dikeluarkan kepada plaintif-plaintif di bawah peruntukan-peruntukan Akta 530 dan Kanun Tanah Negara. Oleh itu, pada masa keputusan MMKN dibuat pada 28 April 2004, tanah-tanah tersebut masih merupakan tanah Kerajaan Negeri. Rujukan dibuat kepada kes E *North East Plantation Sdn Bhd lwn Pentadbir Tanah Daerah Dungun dan Pengarah Tanah dan Galian Negeri Terengganu* apabila Mahkamah Persekutuan memutuskan bahawa perayu dalam kes tersebut tidak mempunyai sebarang hak di sisi undang-undang, termasukah hak 'beneficial', terhadap tanah yang terlibat walaupun kelulusan telah diberikan oleh MMKN terdahulu. Perayu F dalam kes tersebut hanya akan memperoleh haknya ke atas tanah berkenaan sekiranya tanah tersebut telah didaftarkan atas namanya. Selagi pendaftaran hakmilik tidak dilaksanakan, tanah berkenaan masih dan tetap kepunyaan kerajaan negeri dan ia berhak melakukan apa-apa urusan terhadap tanah tersebut, termasuklah memberi milikan kepada pihak lain. G

[23] Berhubung dengan bayaran kepada jurukur berlesen bagi membuat ukuran ke atas pegangan-pegangan yang akan diberikan kepada plantif-plaintif di FBK-II, dihujahkan bahawa ia tidak boleh digunakan sebagai bukti yang mereka berhak untuk menduduki penempatan berkelompok di FBK-II atau H untuk diberi hakmilik (lihat sub-s 12(2) dan 12(3) Akta 530).

[24] Seterusnya dihujahkan bahawa keputusan MMKN pada 9 Oktober 2002 tidak mewujudkan apa-apa pengharapan sah ('legitimate expectation') kepada plaintif-plaintif kerana semasa pembatalan dibuat oleh MMKN pada I 28 April 2004, tanah-tanah tersebut masih lagi merupakan tanah kerajaan negeri dan tiada apa-apa hakmilik berdaftar dikeluarkan kepada plaintif-plaintif. Memandangkan kelulusan oleh MMKN pada 9 Oktober 2002 tidak mewujudkan apa-apa pengharapan sah ('legitimate expectation')

kepada plaintif-plaintif, defendan-defendan adalah tidak berkewajipan untuk memberi peluang untuk plaintif-plaintif memuat representasi sebelum pembatalan keputusan terdahulu dibuat.

[25] Kami telah memberi pertimbangan mendalam terhadap hujahan-hujahan yang dikemukakan oleh kedua-dua pihak. Berdasarkan kedudukan undang-undang semasa, kami bersetuju dengan hujahan-hujahan yang dikemukakan oleh peguamcara terpelajar defendan-defendan. Kami bersetuju dengan pendekatan yang diambil oleh mahkamah ini dalam kes *Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan (Felda) lwn Ramli bin Abdul Rahman dan lain-lain dan satu lagi rayuan* [2014] 4 MLJ 347; [2014] 7 CLJ 339 bahawa terdapat dua bentuk hubungan antara plaintif-plaintif sebagai peserta-peserta rancangan berkelompok dengan FELCRA di bawah Akta 530. Pertama, hubungan kontraktual antara plaintif-plaintif dengan FELCRA berdasarkan perjanjian yang mereka tandatangani pada tahun 1978. Kedua, hubungan plaintif-plaintif dengan FELCRA/kerajaan negeri berkaitan dengan syarat-syarat pemilikan tanah rancangan penempatan berkelompok menurut peruntukan-peruntukan yang terdapat dalam Akta 530 dan Kanun Tanah Negara.

[26] Antara klausa-klausa yang terdapat dalam perjanjian yang ditandatangani antara plaintif-plaintif dan FELCRA ialah klausa 4 dan klausa 5 seperti berikut:

> 4. Peserta hendaklah dengan tekun dan sedaya upaya mengerja dan memajukan kawasan Rancangan mengikut perintah-perintah dan arahan-arahan yang dikeluarkan oleh Lembaga dan peserta hendaklah menjalankan tugas-tugas dan kewajipan-kewajipannya sebagaimana yang dikehendaki oleh Lembaga.
>
> 5. Peserta hendaklah menjalankan tugas-tugas dan kewajipannya dengan membuat semua atau mana-mana kerja yang berikut:-
>
> (a) Membersih sempadan kawasan Rancangan mengikut arahan-arahan Pegawai Ukur, Pegawai Penempatan, Pengurusan Rancangan atau mana-mana Pegawai Lembaga yang lain.
>
> (b) Membersihkan semua atau bahagian-bahagian kawasan Rancangan mengikut arahan yang dikeluarkan oleh Pengurusan Rancangan atau Pegawai-pegawai Lembaga yang lain.
>
> (c) Menanam tanaman utama di seluruh Kawasan Rancangan atau mana-mana bahagian yang ditetapkan pada masa-masa yang dikehendaki oleh Pengurus Rancangan.
>
> (d) Menjalankan tugas-tugas yang diarahkan oleh Pengurusan Rancangan dari semasa ke semasa seperti menanam, menjaga Kawasan Rancangan, membaja, *menanam semula* atau mengerjakan kerja-kerja lain yang dikehendaki dijalankan dalam Kawasan Rancangan

(e) ...

(f) ...

[27] Fakta yang tidak dapat dipertikaikan ialah bahawa tanah-tanah untuk Rancangan FBK-I dan FBK-II adalah tanah kerajaan negeri dan diwartakan sebagai tanah rancangan pembangunan persekutuan yang akan diuruskan oleh FELCRA. Menurut peruntukan-peruntukan Akta 530 dan Kanun Tanah Negara, tanah kerajaan tidak boleh diduduki kecuali jika telah diberi hakmilik atau diberi lesen pendudukan sementara ('TOL'). Seksyen 12 Akta 530 memperuntukkan:

12 Occupation in expectation of title

(1) Authority to occupy any land within a group settlement area in expectation of title shall be given by an entry in the register of holdings to be maintained by the Collector in Form A in the First Schedule.

(2) Before entering in the register of holdings the name of any person in respect of an urban holding, the Collector may require the payment of all sums due in respect of the holding whether by way of premium, survey fees or otherwise together with the amount of the rent payable in respect of the first year of occupation.

(3) No person shall by making any payment or deposit of any kind or by being recorded in a register of holdings or in any other way than by occupying a holding with the authority of the Collector in expectation of title be taken or deemed to have acquired any right to registration of title to such holding and such authority may be cancelled by the Collector at any time before title has been registered.

[28] Pada hemat kami, konsep pendudukan dalam jangkaan hakmilik ('occupation in expectation of title') dalam s 12 Akta 530 bermakna bahawa plaintif-plaintif telah diberikan kebenaran untuk menduduki tanah kerajaan yang telah diwartakan sebagai rancangan pembangunan persekutuan sehingga hakmilik dikeluarkan. Hal ini adalah selaras dengan s 10(1)(b) Akta 530 yang memperuntukkan seperti berikut:

10 Alienation

(1) Subject to the provisions of this Act, the Collector may, on behalf of the State Authority —

(a) ...

(b) permit the occupation of any rural or urban holding in expectation of title.

[29] Pendudukan dalam jangkaan hakmilik tidak bermakna bahawa plaintif-plaintif mempunyai hak di sisi undang-undang terhadap tanah

tersebut atau dalam apa jua keadaan sekali pun mereka hendaklah atau mesti diberikan hakmilik. Ini adalah selaras dengan peruntukan sub-s 78(3) Kanun Tanah Negara yang menyatakan bahawa selama mana tanah-tanah berkenaan masih belum didaftarkan atas nama plaintif-plaintif, mereka tidak mempunyai sebarang hak keatasnya kerana tanah-tanah berkenaan masih menjadi tanah kerajaan negeri.

[30] Dalam kes *Karun Maksima Sdn Bhd lwn Pentadbiran Tanah Daerah Port Dickson dan lain-lain* [2015] MLJU 2230; [2016] 3 CLJ 52, mahkamah ini telah memutuskan bahawa 'pendaftaran' adalah merupakan 'jantung' sistem torren. Selagi mana tanah tersebut belum lagi didaftarkan atas nama pemohon, meskipun kelulusan pemberian milikan telah dibuat oleh MMKN, tanah berkenaan masih dan tetap menjadi milik kerajaan dan dengan demikian MMKN mempunyai kuasa tersirat untuk membatalkan keputusan terdahulu. Mahkamah menegaskan dalam kes tersebut bahawa proposisi undang-undang demikian telah menjadi undang-undang mantap dan telah berakar umbi dalam perbendaharaan undang-undang Malaysia.

[31] Kami telah meneliti dengan cermat keterangan yang terdapat dalam rayuan ini dan mendapati bahawa:

(a) tidak ada keterangan dokumentari atau lisan yang boleh menunjukkan dan/atau mengesahkan bahawa penempatan dan/atau pendudukan mereka di Rancangan FBK-II telah didaftarkan dalam daftar pegangan-pegangan ('register of holdings') seperti yang diperuntukkan dalam s 12(4) Akta 530;

(b) tidak ada keterangan dokumentasi atau lisan yang boleh menunjukkan dan/atau mengesahkan bahawa mereka telah diarahkan untuk membayar atau menyempurnakan apa-apa bayaran (selain fi pengukuran) seperti premium tanah, cukai tanah dan apa-apa bayaran berkaitan dengan FBK-II bagi membolehkan hakmilik dikeluarkan; dan

(c) tidak ada keterangan dokumentasi atau lisan yang boleh menunjukkan bahawa plaintif-plaintif telah memasuki apa-apa perjanjian dengan FELCRA berhubung penyeliaan, pengurusan dan penempatan berkelompok di Rancangan FBK-II.

[32] Berdasarkan kepada fakta dan keadaan-keadaan yang dinyatakan di atas, kami memutuskan bahawa MMKN dan/atau defendan-defendan tidak berkewajipan untuk memberi peluang kepada plantif-plaintif untuk membuat representasi dan diberi hak untuk didengar sebelum MMKN membuat keputusan untuk membatalkan keputusan terdahulu yang memutuskan plaintif-plaintif ditempatkan di Rancangan FBK-II. Terdapat banyak

kehendak-kehendak dan keperluan undang-undang yang perlu dipatuhi sebelum plaintif-plaintif boleh diberi hakmilik tanah-tanah di Rancangan FBK-II.

[33] Berhubung dengan hujahan peguamcara terpelajar plaintif-plaintif bahawa keputusan MMKN pada 28 April 2004 adalah tidak munasabah dan dibuat secara sewenang-sewenangnya, kami berpendapat bahawa hujahan tersebut tidak mempunyai merit. Keputusan tersebut adalah melibatkan polisi sosial, ekonomi dan politik. Mahkamah hendaklah berhati-hati dalam mempersoalkan polisi dan dasar yang diputuskan oleh kerajaan negeri. Tambahan pula MMKN telah mengekalkan kembali *status quo* Rancangan FBK-II sebagai rancangan saham PPRT dan plaintif-plaintif telah dibekalkan penempatan mereka di Rancangan FBK-I.

Isu (b)

[34] Secara alternatif, peguamcara terpelajar plaintif-plaintif berhujah bahawa plaintif-plaintif adalah berhak untuk mendapatkan hakmilik di bawah Rancangan FBK-I kerana keputusan MMKN bertarikh 28 April 2004 secara jelas menyatakan untuk 'menempatkan semula 26 peserta FELCRA Bukit Kapah 2 ke dalam Peringkat 1'. Keputusan ini tidak pernah dicabar dan/atau dipertikaikan (lihat rekod rayuan tambahan Bahagian A(i) di ms 42).

[35] Peguamcara terpelajar plaintif-plaintif seterusnya berhujah bahawa Mahkamah Tinggi adalah terkhilaf apabila memutuskan di perenggan 60 alasan penghakiman bahawa 'plaintif tidak lagi menjadi peserta FELCRA apabila mereka menarik diri dan ingin bertindak sendiri'. Menurut peguamcara terpelajar plaintif-plaintif, Mahkamah Tinggi terkhilaf apabila gagal menilai dan membuat apresiasi yang betul mengenai keterangan berhubung apa yang dikatakan 'Surat Pelepasan Plaintif-plaintif Dari Rancangan FBK-I ke Rancangan FBK-II' yang dikemukakan oleh defendan-defendan di *Jld* 2, Bahagian C di ms 329–353 rekod rayuan. Dihujahkan bahawa maksud dan kesan sebenar surat-surat tersebut hendaklah dipertimbangkan dengan mengambilkira keadaan yang menyebabkan plaintif-plaintif menandatangani surat-surat tersebut. Dihujahkan bahawa memandangkan plaintif-plaintif akan berpindah dari Rancangan FBK-I ke Rancangan FBK-II untuk mendapatkan hakmilik, inferen yang boleh dibuat ialah mereka melepaskan tanah di Rancangan FBK-I kerana mereka tidak boleh mempunyai dua hakmilik di dua rancangan penempatan tanah yang berasingan. Ini tidak bermakna mereka telah melepaskan hakmilik tanah di Rancangan FBK-I tanpa apa-apa syarat. Surat pelepasan ini disediakan oleh Pendaftar Tanah Hulu Terengganu dan dikemukakan kepada plaintif-plaintif untuk ditandatangani atas pemahaman bahawa plaintif-plaintif akan diberi hakmilik di Rancangan FBK-II.

[36] Bagi memudahkan perbincangan, kami perturunkan di sini contoh surat pelepasan bagi Ghazali bin Mat seperti yang terdapat di ms 332 *Jld* I, Bahagian C rekod rayuan:

> Ghazali bin Mat
>
> Kg Felcra Bukit Kapah
>
> 21700 Kuala Berang
>
> *Hulu Terengganu.*
>
> Kepada:
>
> Pentadbir Tanah
>
> *Hulu Terengganu.*
>
> Tuan,
>
> Surat Pelepasan Dari Rancangan Felcra
>
> *Bukit Kapah I kepada Bukit Kapah II*
>
> Saya GHAZALI BIN MAT Kp 541112-11-5083 yang menjadi peserta Bukit Kapah I bersetuju untuk melepas tanah di Rancangan Bukit Kapah I ini tanpa apa-apa tuntutan.
>
> Sekian, terima kasih.
>
> Saya yang benar,
>
> *(tt)*
>
> *GHAZALI BIN MAT*
>
> Kp 541112-11-5083.

[37] Kami telah meneliti dengan cermat keterangan dokumentasi dan lisan mengenai isu ini. Dengan hormat, kami bersetuju dengan hujahan peguamcara terpelajar plaintif-plaintif bahawa plaintif-plaintif bersetuju untuk melepaskan tanah di Rancangan FBK-I tanpa apa-apa tuntutan kerana mereka telah dijanjikan untuk diberi hakmilik tanah di Rancangan FBK-II. Inferens ini disokong oleh keterangan lisan saksi pertama plaintif, Ghazali bin Mat, semasa disoalbalas di ms 50 rekod rayuan tambahan Bahagian B(1) seperti berikut:

> S: Rujuk soalan 36 Penyata Saksi. Berdasarkan jawapan En. Ghazali, apa maksud setuju untuk serah hakmilik? Ada dimaklum oleh siapa-siapa kepada En Ghazali?
>
> J: Kita setuju serah hakmilik peringkat pertama sebab dijanji nak diberi peringkat kedua. Itu sebab kita serah. Janji ditempatkan di FBK2.

S: 'MMKN setuju untuk serah hakmilik kepada saya'. Serah hakmilik yang mana, Kapah 1 atau Kapah 2?

J: Kapah 2.

[38] Fakta yang tidak dipertikaikan ialah apabila MMKN membuat keputusan pada 9 Oktober 2002 untuk membatalkan penempatan plaintif-plaintif di Rancangan FBK-II, MMKN telah memutuskan supaya plaintif-plaintif ditempatkan semula di FBK-I. Keputusan ini tidak pernah dibatalkan dan kekal menjadi keputusan dan polisi kerajaan negeri.

[39] Perlu diambil perhatian bahawa plaintif-plaintif tidak pernah didapati melanggar atau engkar terhadap pematuhan syarat-syarat secara nyata atau tersirat atau kewajipan-kewajipan pendudukan di FBK-I kerana tiada prosiding kemasukan semula ('re-entry proceedings') telah diambil terhadap mereka di bawah s 22 Akta 530. Hak-hak plaintif-plaintif untuk pendudukan dalam jangkaan hakmilik akan hanya terhapus ('extinguised') di sisi undang-undang sekiranya prosiding kemasukan semula telah dilaksanakan. Tidak terdapat apa-apa keterangan yang menunjukkan bahawa prosiding demikian telah diambil terhadap plaintif-plaintif.

[40] Perjanjian antara plaintif-plaintif dan FELCRA telah ditandatangani pada tahun 1978 dan berkuatkuasa selama tempoh 15 tahun (1993). Apabila FELCRA menghendaki plaintif-plaintif menanam semula kelapa sawit, perjanjian tersebut telahpun luput. Dalam hal demikian, suatu perjanjian baru perlu ditandatangani sekiranya peserta-peserta, termasuklah plaintif-plaintif di sini, dikehendakki untuk menanam semula kelapa sawit dengan bantuan FELCRA. Tidak ada keterangan dikemukakan oleh mana-mana pihak yang boleh menunjukkan bahawa perjanjian baru tersebut telah ditandatangani.

[41] Mengikut keterangan yang dikemukakan, FELCRA telah memberi pilihan kepada peserta-peserta, termasuklah plaintif-plaintif di sini, sama ada menanam semula kelapa sawit dengan peserta-peserta menanggung sendiri kos atau dengan kos yang didahulukan oleh FELCRA. Plaintif-plaintif tidak berhasrat untuk menanam semula kelapa sawit dengan kos yang didahulukan oleh FELCRA kerana mereka tidak ingin menanggung beban hutang yang lebih banyak. Pilihan telah diberi dan plaintif-plaintif berhasrat untuk menanam semula kelapa sawit dengan perbelanjaan sendiri. Pada hemat kami, sekiranya pilihan telah diberikan dan plaintif-plaintif telah memilih salah satu pilihan tersebut, mereka tidak sewajarnya dipersalahkan.

[42] Dalam penghakiman kami, plaintif-plaintif adalah berhak kepada relif alternatif, iaitu mereka diberi hakmilik di bawah Rancangan FBK-I dengan segala kos bagi pengukuran dan urusan pecah lot ditanggung sepenuhnya oleh

defendan-defendan. Walau bagaimanapun, plaintif-plaintif adalah dikehendaki melunaskan apa-apa bayaran yang kena dibayar kepada FELCRA mengikut peruntukan perjanjian yang ditandatangani pada tahun 1978 dan Akta 350. Mengikut keterangan, setakat tahun 1994, plaintif-plaintif telah membayar kepada bayaran tahunan disatukan ('consolidated annual charges') sebanyak RM336,319.20.

[43] Plaintif-plaintif juga diisytiharkan berhak untuk diberikan hakmilik ke atas pegangan tanah seluas 1/4 ekar setiap seorang yang diperuntukkan kepada mereka sebagai tapak rumah kediaman tidak kira sama ada tanah tersebut sedang atau telahpun diduduki oleh plaintif-plaintif lain atau tidak.

[44] Pada hemat kami, dalam apa jua keadaan sekali pun, penghakiman yang membenarkan relif alternatif plaintif-plaintif adalah adil dan saksama kerana terdapat keterangan yang menunjukkan bahawa terdapat peserta-peserta yang telah dibrei hakmilik pada tahun 2012. Muhammed Isa bin Abdul Rahman ('SP2'), Pengurus Kawasan FELCRA Bukit Kapah dalam keterangannya menyatakan:

> S: Selain daripada 26 plaintif tadi, peserta-peserta lain yang menyertai program tanaman semula, adakah mereka telah mendapat hak milik mereka?
>
> J: Saya difahamkan pemberian hak milik dibuat pada tahun 2012 rasanya. Tapi proses tanam semula ini, saya tidak pasti, tapi dibuat awal lagi. Jadi seramai 136 orang yang menyertai FELCRA buat perjanjian baru.

(Lihat Rekod Rayuan Tambahan Bahagian B(1)).

[45] Kami juga memerintahkan agar defendan-defedan mengambil langkah-langkah susulan dalam tempoh yang munasabah bagi melaksanakan perintah pengeluaran hakmilik kepada plaintif-plaintif bagi tanah-tanah di Rancangan FBK-I dan hakmilik pegangan tanah seluas 1/4 ekar setiap seorang yang diperuntukkan kepada mereka sebagai tapak rumah kediaman.

[46] Ganti rugi am, ('general damages'), ganti rugi khas ('special damages') dan ganti rugi teruk dan teladan ('aggravated and exemplary damages'), jika ada, akan ditaksirkan oleh Timbalan Pendaftar/Penolong Kanan Pendaftar Mahkamah Tinggi Terengganu.

ISU-ISU YANG TIDAK DIPUTUSKAN OLEH MAHKAMAH TINGGI

[47] Semasa perbicaraan di Mahkamah Tinggi, defendan-defendan telah mengemukakan hujahan bahawa tuntutan plaintif-plaintif adalah dihalang oleh had masa. Mengikut defendan-defendan, plaintif-plaintif telah

memfailkan tindakan ini pada 16 Disember 2013 untuk mencabar keputusan MMKN bertarikh 28 April 2004. Oleh itu, ia telah melebihi tempoh tiga tahun seperti yang ditetapkan dalam s 2(a) Akta Perlindungan Pihak Berkuasa Awam 1948. Rujukan dibuat kepada kes-kes *Selvaraju a/l Ponniah v Suruhanjaya Perkhidmatan Awam Malaysia & Anor* [2007] 7 MLJ 1; [2007] 6 CLJ 245 dan *Litus Jau & Anor v Boustead Pelita Tinjar Sdn Bhd & Ors* [2014] 1 MLJ 794.

[48] Defendan-defendan juga membawa hujah bahawa mode tindakan plaintif-plaintif melalui writ saman adalah tidak teratur kerana tindakan sepatutnya diambil melalui semakan kehakiman di bawah A 53 k 1 Kaedah-Kaedah Mahkamah 2012. Rujukan dibuat kepada kes-kes *Wong Kin Hoong & Anor (suing for themselves and on behalf all occupants of Kampong Bukit Koman, Raub, Pahang) v Ketua Pengarah Jabatan Alam Sekitar & Anor* [2013] 4 MLJ 161.

[49] Dalam alasan penghakimannya, Mahkamah Tinggi tidak langsung menyentuh mengenai isu-isu ini. Defendan-defendan pula tidak mengemukakan rayuan balas terhadap kegagalan Mahkamah Tinggi membuat keputusan ini. Oleh itu, kami berpendapat bahawa adalah tidak wajar dan teratur bagi kami untuk memberi sebarang pandangan atau keputusan mengenainya. Kami beranggapan bahawa pihak defendan-defendan tidak lagi berhasrat untuk bergantung kepada isu-isu tersebut kerana tiada rayuan balas dibuat mengenai isu-isu tersebut.

KESIMPULAN

[50] Kami membenarkan sebahagian rayuan plaintif-plaintif setakat yang dinyatakan sebelum ini dengan kos sebanyak RM30,000 yang hendaklah dibayar oleh defendan-defendan kepada plaintif-plaintif. Deposit dikembalikan.

Sebahagian rayuan perayu-perayu dibenarkan dengan kos sebanyak RM30,000.

Dilaporkan oleh Dzulqarnain Ab Fatar